

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan perusahaan yang dikelola oleh pemerintah daerah yang dalam pengoperasiannya sebagai badan pelayanan masyarakat. PDAM sebagai organisasi sektor publik mengutamakan pemenuhan kepuasan masyarakat melalui penyediaan barang dan pelayanan publik yang berkualitas dengan harga yang terjangkau, karena kualitas pelayanan menjadi suatu yang wajib dilakukan perusahaan agar mampu bertahan dan tetap mendapat kepercayaan pelanggannya. Pelayanan dalam hal ini diartikan sebagai jasa atau service yang disampaikan oleh pemilik jasa yang berupa kemudahan, kecepatan, hubungan, kemampuan dan keramah tamahan yang ditujukan melalui sikap dan sifat dalam memberikan pelayanan untuk kepuasan pelanggan.

Untuk mengetahui seperti apa kinerja pelayanan PDAM yang dirasakan oleh pelanggan, maka perlu dilakukan pengukuran kinerja pelayanan PDAM berdasarkan kepuasan pelanggan serta faktor apa saja yang mempengaruhi kepuasan pelanggan terhadap kinerja pelayanan.

Kinerja merupakan salah satu tantangan penting yang dihadapi oleh setiap organisasi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik. Kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi yaitu kinerja pegawai dan kinerja organisasi. Tercapainya tujuan organisasi tidak bisa lepas dari sumber daya yang dimiliki organisasi yang digerakan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif untuk

mencapai tujuan organisasi secara optimal. Menurut Mangkunegara dalam bukunya *Evaluasi Kinerja SDM* (2014:9) mengatakan bahwa “Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Dalam rangka peningkatan kinerja, PDAM dibantu pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam meningkatkan penyelenggaraan spam yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yaitu Badan Peningkatan Penyelenggara Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM) yang merupakan Badan yang dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2016. Secara struktur BPPSPAM berada di bawah Koordinasi Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Kualitas pelayanan merupakan suatu bentuk penilaian konsumen terhadap tingkat pelayanan yang diterima dengan tingkat layanan yang diharapkan. Bila harapan pelanggan dilampaui oleh pelayanan yang dirasakan maka kualitas pelayanan sangat berkualitas. Bila pelayanan yang dirasakan tidak sesuai dengan yang diharapkan pelanggan maka kualitas pelayanan yang diberikan memuaskan. Perbedaan antara pelayanan yang diharapkan dengan yang dirasakan akan terbentuk kesenjangan dalam pelayanan. Kepuasan pelanggan dalam bidang jasa merupakan elemen penting dan menentukan dalam menumbuh kembangkan perusahaan agar tetap mendapat kepercayaan dari pelanggannya.

Kepuasan pelanggan tersebut akan memicu kesuksesan pada berbagai hal baik dari sisi eksistensi maupun operasionalisasi kegiatan, termasuk didalamnya adalah keuangan. Sebagai perusahaan pemberi layanan publik yang berorientasi juga pada kepentingan profit, PDAM harus dikelola dengan baik berdasarkan asas- asas ekonomi perusahaan sehingga harus dapat memelihara kelangsungan hidup perusahaan, namun tetap harus mampu melayani kebutuhan masyarakat pelanggan, khususnya dalam penyediaan air minum secara lancar dan dalam jumlah yang cukup.

PDAM Tirtawening kota Bandung merupakan salah satu perusahaan yang berada dalam pengawasan pemerintah kota Bandung yang bergerak di bidang pelayanan air bersih dan air kotor. Unit usaha PDAM kota Bandung tidak bertujuan mencari laba sebagai perusahaan milik daerah namun lebih difokuskan pada nilai sosial dalam hal pelayanan sesuai dengan tujuan serta fungsi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dengan visinya yaitu terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan pelayanan air minum dan air limbah yang berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan.

Sesuai Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 15 Tahun 2009 PDAM Tirtawening Kota Bandung didirikan dengan maksud dan tujuan :

1. Menyelenggarakan usaha pengelolaan air minum dan air limbah bagi kepentingan umum dalam jumlah dan mutu yang memadai serta usaha lainnya di bidang air minum dan air limbah.

2. Memupuk keuntungan dan melaksanakan penugasan Pemerintah Daerah dibidang air minum dan air limbah dalam rangka menunjang pembangunandengan menetapkan prinsip perusahaan.

Unit usaha yang dijalankan dalam PDAM Tirtawening Kota Bandung berfokus pada tiga bisnis utama yang dapat dilihat selengkapnya pada tabel berikut ini.

Tabel 1.1
Unit Usaha PDAM Tirtawening Kota Bandung

No	Bidang Usaha	Jenis Usaha
1	Air Bersih	1. Sistem Distribusi Jaringan Pipa 2. Sistem Distribusi Pekayanan Air Tangki 3. Sistem Distribusi Kran Umum dan Terminal Air
2	Air Kotor Non Bersih	Area pelayanan berupa saluran perpipaan meliputi seluruh wilayah bagian Kota Bandung
3	Air Minum Dalam Kemasan (AMDK)	1. <i>Direct Selling</i> : Pemasaran dengan sistem menggerakan tenaga sales force. 2. <i>In Direct Selling</i> : Pemasaran dilakukan dengan sistem seleksi dan penjukan penyalur, dimana sarana dan prasarana diadakan oleh penyalur.

Sumber: PDAM Tirtawening Kota Bandung

PDAM Tirtawening sebagai usahan yang melayani kebutuhan air bersih tersebut, perlu meningkatkan kualitas pelayanan agar tercapainya visi dan misi perusahaan untuk membuat citra positif di masyarakat Kota Bandung. Dalam mewujudkan visi, misi, dan tujuan yang akan dicapai, PDAM Tirtawening Kota Bandung tidak lepas dari tantangan yang dihadapinya seperti:

1. Permintaan jasa pelayanan konsumen yang terus meningkat
2. Indikasi belum membaiknya kondisi distribusi produk yang ditandai dengan masih tingginya kebocoran air

3. Keterbatasan sumber daya air baku di daerah Kota Bandung

Menghadapi tantangan tersebut PDAM Tirtawening perlu mengantisipasi dan mempersiapkan diri dengan terus meningkatkan kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia serta melakukan strategi yang dapat dipertanggungjawabkan sehingga kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi.

Berikut adalah tabel jumlah pelanggan PDAM Tirtawening Kota Bandung pada Tahun 2018:

Tabel 1.2

Data Jumlah Pelanggan PDAM Tirtawening Kota Bandung Tahun 2018

Bulan	Jumlah Pelanggan Air Minum
Januari	162.705
Februari	162.721
Maret	162.756
April	164.555
Mei	168.880
Juni	170.915
Juli	172.643
Agustus	174.310
September	177.977
Oktober	177.401
November	176.440
Desember	174.905

Sumber: PDAM Tirtawening Kota Bandung 2018

Menurut tabel tersebut, jumlah pelanggan terlihat perubahan disetiap bulannya, berdasarkan wawancara dengan pihak kepala bagian pelayanan, menyatakan bahwa perubahan dikarenakan ketidakpuasan pelayanan yang diberikan oleh PDAM setiap bulannya, dikarenakan pelanggan selalu komplain setelah menerima *service* PDAM Tirtawening Kota Bandung, mayoritas pelanggan tidak puas terhadap jumlah dan kualitas air yang tidak sesuai serta

banyaknya pelanggan yang merasa keberatan bayar tunggakan air akibat kondisi meteran air yang sering bermasalah. Berikut kondisi meteran air dan jumlah data pelanggan yang keberatan bayar:

Tabel 1.3
Kondisi Meteran Air dan Jumlah Data Pelanggan yang Keberatan Bayar Tahun 2018

Bulan	Kondisi Meteran Air	Keberatan Bayar
Januari	38	105
Februari	32	54
Maret	54	63
April	50	17
Mei	30	26
Juni	15	30
Juli	20	49
Agustus	26	101
September	36	118
Oktober	24	197
November	21	107
Desember	9	108

Sumber: PDAM Tirtawening Kota Bandung 2018

Dalam rekapitulasi pengaduan pelanggan setiap bulannya mengalami peningkatan pengaduan pelanggan. Adapun rekapitulasi data pengaduan pelanggan PDAM Tirtawening Kota Bandung selama tahun 2018 sebagai berikut:

Tabel 1.4
Laporan Tahunan Pengaduan Per-SL Tahun 2018

Bulan	Alasan Koreksi											Tetap	Distribusi
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K		
Jan	38	45	1	62	5	105	313	14	143	3	-	514	139
Feb	32	41	-	39	7	54	335	11	165	8	-	440	252
Mar	54	49	-	40	7	63	335	14	186	4	-	564	300
Apr	50	33	1	30	1	17	277	9	165	5	1	399	229
Mei	30	23	3	29	4	26	200	10	192	7	1	347	233
Jun	15	23	1	24	5	30	118	5	114	3	-	21	103
Jul	20	23	2	53	3	49	248	10	206	5	-	148	229
Agst	26	31	2	99	7	101	237	10	243	5	-	71	253
Sept	36	26	3	84	5	118	243	10	182	3	-	100	338
Okt	24	45	2	279	2	197	269	13	160	5	-	93	474
Nov	21	26	3	98	4	107	303	2	119	6	-	70	300
Des	9	17	1	276	4	108	369	3	83	2	-	76	226
Jumlah	355	382	19	1.113	54	975	3.247	111	1.958	56	2	2.843	3.076

Sumber: PDAM Tirtawening Kota Bandung 2018

Keterangan :

A : Kondisi Meter

G : Kelebihan Taksasi

B : Bocoran persil

H : Salah Input data

C : Salah catat

I : Salah Stand Awal

D : Stand Komulatif

J : Salah Lapor SK

E : Mutasi Golongan Tarif

K : Kondisi Air

F : Keberatan Bayar

Untuk mengetahui permasalahan lebih dalam yang terjadi di lapangan, peneliti melakukan wawancara dan observasi untuk mengetahui yang menjadi masalah berdasarkan fenomena yang ada adalah adanya keluhan-keluhan dari pelanggan tentang kualitas pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung kepada responden pelanggan PDAM.

1. Kualitas air yang kotor dan berbau serta air tidak mengalir ke konsumen terutama pada musim kemarau, seperti PDAM tidak mempersiapkan kemungkinan terjadinya kelangkaan air bagi masyarakat atau konsumen, sehingga banyaknya komplain terhadap pelayanan PDAM tentang kesiapan air bagi masyarakat.
2. Keluhan dan saran sebagian pelanggan belum ditanggapi dengan baik dengan mengabaikan permintaan pelanggan, menunda pelayanan, tidak menjawab keluhan pelanggan dengan jelas-jelasnya.
3. Pegawai PDAM Tirtawening Kota Bandung belum bisa menunjukkan ketanggapan dan membuat pelayanan yang diberikan kepada pelanggan menjadi tertunda dan tidak memberikan kepastian terhadap pelayanan tersebut, sehingga pelanggan merasa layanannya belum terpenuhi dengan yang mereka harapkan.

Survei yang diadakan oleh penulis ini sangat berguna untuk mengetahui sejauh mana pelanggan merasa puas akan kinerja atau pelayanan yang diberikan oleh PDAM Tirtawening Kota Bandung, survei ini juga menunjukkan bahwa PDAM Tirtawening Kota Bandung belum sepenuhnya memenuhi keinginan pelanggan.

Mahmudi menuliskan mengenai kepuasan pelanggan sektor publik (2005:101) sebagai salah satu bentuk hasil suatu pelayanan publik. Oleh sebab itu, kepuasan pelanggan dapat dikategorikan sebagai tujuan tingkat tinggi dalam suatu sistem pengukuran kinerja. Permasalahannya adalah selama ini beberapa ukuran kinerja pelayanan seperti kepuasan pelanggan, kualitas pelayanan, belum

sepenuhnya bisa dilakukan dengan baik. Untuk itu maka studi ini perlu dilakukan dalam rangka dapat memberikan manfaat sebagai sumbangan pemikiran kepada instansi pemerintah penyedia layanan publik seperti PDAM, khususnya dalam upaya peningkatan pelayanan kepada pelanggan.

Menurut Tjiptono (2009:43), kualitas memiliki hubungan erat dengan kepuasan pelanggan. Kualitas merupakan salah satu faktor penting yang digunakan pelanggan untuk mengevaluasi jasa suatu organisasi dibandingkan penawaran dari organisasi lainnya. Dalam praktik, konsumen mungkin saja lebih mengutamakan penilaian terhadap kualitas penyedia jasa ketimbang kualitas penawaran jasa tertentu.

Menurut Kotler dan Keller (2009:52), terdapat lima dimensi kualitas pelayanan meliputi bukti fisik (*Tangibles*), empati (*Emphaty*), keandalan (*Reliability*), daya tanggap (*Responsivness*), jaminan (*Assurance*) yang mempengaruhi kepuasan pelanggan. Kepuasan pelanggan merupakan bagian yang sangat penting dalam rangka keberhasilan suatu perusahaan. Banyak perusahaan yang menyatakan bahwa tujuan utama perusahaan adalah untuk memuaskan pelanggan, kepuasan adalah perasaan senang atau kecewa seseorang yang muncul setelah membandingkan kinerja (hasil) yang dipikirkan terhadap kinerja (hasil) yang diharapkan (Kotler 2009:177).

Menurut Kotler (2009:177) kepuasan adalah perasaan senang atau kecewa seseorang yang muncul setelah membandingkan kinerja (hasil) produk yang dipikirkan terhadap kinerja (atau hasil) yang diharapkan. Jika kinerja berada

dibawah harapan, pelanggan tidak puas. Jika kinerja memenuhi harapan, pelanggan puas. Jika kinerja melebihi harapan, pelanggan amat puas atau senang.

Sebagai wujud pelayanan publik, pemerintah memiliki fungsi pelayanan dan pemberdayaan kepada masyarakat yang ditunjukkan dalam bentuk kinerja. Prawirosentono mendefinisikan bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika (Sinambela, 2012:5).

Sedangkan menurut Mangkunegara (2014:9), Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Kinerja suatu organisasi dapat dilihat dari tingkatan sejauhmana organisasi dapat mencapai tujuan yang didasarkan pada visi dan misi yang sudah ditetapkan sebelumnya. Untuk itu diperlukan beberapa informasi tentang kinerja organisasi. Informasi tersebut dapat digunakan untuk melakukan evaluasi terhadap proses kerja yang dilakukan organisasi selama ini, sudah sejalan dengan tujuan yang diharapkan atau belum.

Menyadari pentingnya peran pelanggan dan erat pengaruhnya terhadap kinerja dan kualitas pelayanan maka, perusahaan mencari cara untuk meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan, karena kualitas pelayanan dipengaruhi oleh beberapa faktor salah satunya, yaitu Kepuasan Pelanggan.

Demikian halnya PDAM Tirtawening Kota Bandung dan Berdasarkan adanya masalah-masalah seperti uraian diatas, maka peneliti tertarik mengambil judul :

“Kinerja Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtawening Kota Bandung”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, identifikasi masalah pada pelayanan yang diberikan oleh PDAM Tirtawening Kota Bandung antara lain :

1. Pelanggan merasa tidak puas akan pelayanan yang diberikan, maka dari itu PDAM Tirtawening Kota Bandung perlu meningkatkan kinerja pelayanannya.
2. Pegawai PDAM Tirtawening Kota Bandung masih belum tanggap dalam melayani pelanggan dan menunda-nunda atau tidak memberi kepastian yang jelas kepada pelanggan.
3. Masih rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan PDAM Tirtawening Kota Bandung kepada pelanggan.
4. Sulitnya pelanggan dalam mengajukan komplain terhadap PDAM Tirtawening Kota Bandung.
5. Keluhan dan saran pelanggan belum ditanggapi baik oleh pegawai PDAM Tirtawening Kota Bandung oleh bagian pelayanan.
6. Adanya faktor penghambat bagi PDAM Tirtawening Kota Bandung dalam meningkatkan kualitas pelayanannya.

1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kinerja pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung?
2. Permasalahan apa yang dihadapi dalam pelaksanaan kinerja pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung?
3. Bagaimana upaya mengoptimalkan kinerja pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung?

1.4 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kinerja pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan kinerja pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui upaya mengoptimalkan kinerja pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Secara praktis, untuk mengetahui indeks kepuasan masyarakat terhadap kinerja pelayanan publik pada PDAM Tirtawening Kota Bandung dan untuk mengetahui secara lebih lengkap perihal dimensi-dimensi pelayanan yang menjadi ukuran kepuasan masyarakat sehingga dapat dijadikan bahan penyusunan program perbaikan kualitas pelayanan dari aspek kepuasan masyarakat.

2. Secara teoritis, dapat menambah wawasan penulis pada kajian kualitas pelayanan publik khususnya kepuasan masyarakat dan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan Ilmu Pengetahuan khususnya tentang kualitas pelayanan yang ditinjau dari azas pelayanan publik yang berkualitas.

1.6 Kerangka Pemikiran

Sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditetapkan, peneliti ingin mengevaluasi kinerja pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung, dengan kebutuhan dan keinginan konsumen. Penelitian akan mendeskripsikan bagaimana kinerja pelayanan yang dilakukan PDAM Tirtawening Kota Bandung melalui beberapa indikator kinerja pelayanan.

Penulis memilih menggunakan teori tentang pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (2006) tersebut karena dipandang sesuai, lebih tepat dan lebih mampu mengukur kinerja pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung.

Indikator pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (2006: 50) meliputi lima indikator, yaitu produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas. Dari kelima indikator diatas peneliti memilih untuk menggunakan tiga indikator saja yaitu produktivitas, kualitas layanan dan responsivitas. Ketiga indikator ini dipilih dengan alasan bahwa indikator-indikator ini dirasa telah mewakili dari beberapa indikator yang

banyak digunakan untuk menilai kinerja suatu organisasi publik dari dalam dan luar organisasi.

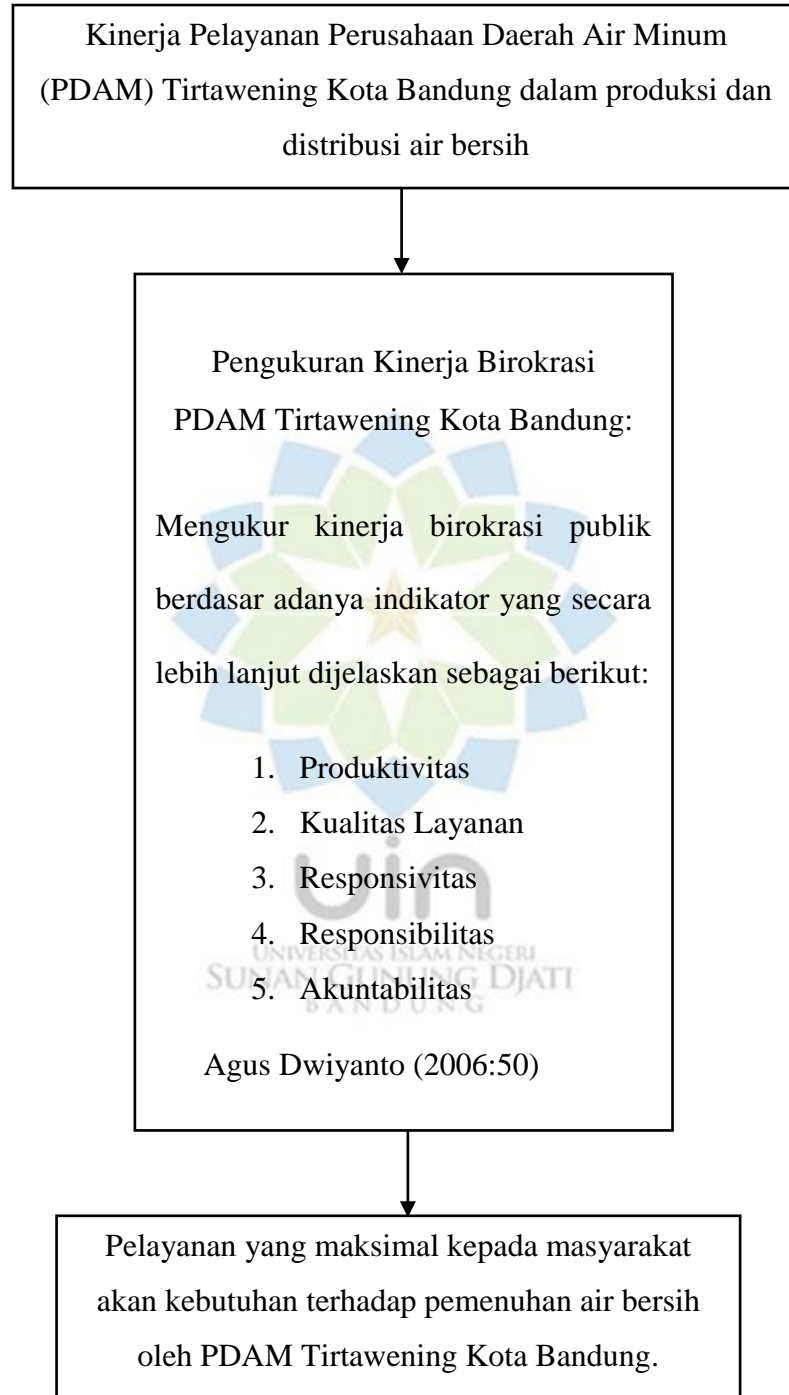
Menurut Agus Dwiyanto (2006:50) isu mengenai kualitas layanan cenderung semakin menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik.

Sedangkan konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi tetapi juga efektivitas pelayanan. Dengan demikian, produktivitas dapat digunakan untuk mengukur kinerja dari dalam organisasi.

Mengenai responsivitas, merupakan indikator kinerja yang berorientasi pada proses. Responsivitas ini dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dari hasil identifikasi tersebut, maka kemudian akan dianalisis bagaimana hasil dari keseluruhan indikator tersebut untuk menetapkan apakah kinerja pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung dinyatakan baik atau buruk. Adapun kerangka berpikir penelitian ini adalah sebagai berikut:

Gambar 1.1
Bagan Kerangka Pemikiran



1.7 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut maka proposisi dari penelitian ini yang berjudul “Kinerja Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtawening Kota Bandung”, adalah jika kinerja pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung berjalan dengan baik, maka akan meningkatkan kualitas pelayanan yang maksimal.

